

Številka: 018-085/2025-5

Datum: 28. 8. 2025

**SKLEP**

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je upoštevajoč 31. in 70. člen Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda kot predsednika senata ter Aleksandra Petrovčiča in Igorja Luzarja kot članov senata v postopku pravnega varstva pri podelitvi »Koncesije za izvajanje javne službe dolgotrajna oskrba na domu v občinah Ljutomer, Križevci, Razkrižje in Veržej« in na podlagi vloge »Zahtevak za revizijo« z dne 30. 6. 2025, ki jo je vložil vlagatelj Zavod za pomoč družini na domu Vitica, so. p., Gornja Radgona (v nadaljevanju: vlagatelj), ki ga zastopa Odvetniška družba Šušmelj in Jagodič, o. p., d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: pooblaščenec), zoper ravnanje koncedenta in pooblaščenega koncedenta Občina Ljutomer, Ljutomer (v nadaljevanju: koncedent), 28. 8. 2025

**odločila:**

1. Vloga »Zahtevak za revizijo« z dne 30. 6. 2025 se zavrže.
2. Vlagateljeva zahteva za povrnitev stroškov se zavrne.

**Obrazložitev:**

Koncedent je v postopku podelitve koncesije (objava obvestila o koncesiji 9. 5. 2025 na portalu javnih naročil, pod št. objave JN003369/2025-EUe19/01) z dokumentom »Odločitev o izbiri koncesionarja« št. 016-6/2025-4202-K/1-11 z dne 17. 6. 2025, ki je bil objavljen 17. 6. 2025 na portalu javnih naročil, pod številko objave JN003369/2025-ODL/01, obvestil ponudnike, da zavrne dve ponudbi (med drugim vlagateljevo) in da za izvajanje koncesije za 10 let izbere ponudnika DOP, Zavod za dolgotrajno oskrbo in pomoč na domu Prlekija, Babinci (v nadaljevanju: izbrani ponudnik).

Vlagatelj je 30. 6. 2025 na portalu eRevizija vložil vlogo »Zahtevak za revizijo« z dne 30. 6. 2025 ter predlagal razveljavitev odločitve o izbiri koncesionarja in povračilo stroškov. Koncedent je po prejemu izjasnitve izbranega ponudnika z dne 7. 7. 2025, ki jo je izbrani ponudnik vložil 8. 7. 2025 na portalu eRevizija, vlogo »Zahtevak za revizijo« z dne 30. 6. 2025 in vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov zavrnil s sklepom št. 016-6/2025-4202-K/1-15 z dne 24. 7. 2025, ki ga je vložil 25. 7. 2025 na portalu eRevizija.

Koncedent je 25. 7. 2025 prek portala eRevizija Državni revizijski komisiji posredoval vlogo »*Zahtevek za revizijo*« z dne 30. 6. 2025 in dokumentacijo.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 29. 7. 2025, ki jo je vložil 29. 7. 2025 prek portala eRevizija, opredelil do navedb koncedenta iz sklepa št. 016-6/2025-4202-K/1-15 z dne 24. 7. 2025 in pojasnil, zakaj se z njimi ne strinja. Vlagatelj je priglasi povrnitev nadaljnjih stroškov.

Koncedent je 19. 8. 2025 prek portala eRevizija Državni revizijski komisiji posredoval vlogo, brez datuma, s katero je vsebinsko nasprotoval vlagateljevim navedbam iz vloge z dne 29. 7. 2025.

Po pregledu posredovane dokumentacije ter preučitvi navedb udeležencev je Državna revizijska komisija na podlagi razlogov, navedenih v nadaljevanju, odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa.

Vlagatelj je uveljavljal kršitve pravil o pregledu in izbiri ponudb, čemur sta izbrani ponudnik in koncedent nasprotovala. Med vlagateljem in koncedentom tako obstaja določen spor, vendar ga Državna revizijska komisija lahko (vsebinsko, meritorno) obravnava le, če je za reševanje takega spora tudi določena kot pristojni organ. Državna revizijska komisija je zato najprej ugotavljala, ali je za ta primer določena kot pristojni organ za reševanje spora med vlagateljem in koncedentom.

Kot izhaja iz točke C.2 obvestila o koncesiji ter osnutka pogodbe (gl. zlasti drugi odstavek 1. člena ter 2., 4. in 8. člen) in dokumenta »*Javni razpis*« št. 014-0006/2025-4202-K/1-2 z dne 9. 5. 2025 (gl. zlasti 2., 4. in 6. točko), kot ju je bilo mogoče prevzeti prek povezave iz točke B.2 obvestila o koncesiji, to pa potrjuje tudi vsebina dokumenta »*Odločitev o izbiri koncesionarja*« št. 016-6/2025-4202-K/1-11 z dne 17. 6. 2025, se predmet bodočega razmerja med koncedentom in pooblastitelji koncedenta ter izvajalcem kot izbranim ponudnikom nanaša na »*izvajanje koncesije dolgotrajne oskrbe na domu na območju štirih občin (za dobo 10 let)*« (gl. tudi 1. in 6. člen Odloka o pogojih in načinu izvajanja javne službe pomoč družini na domu v občinah Ljutomer, Križevci, Razkrižje in Veržej, Uradni list RS, št. 22/2025). Izvajalec bi tako opravljal določene storitve.

Sistem dolgotrajne oskrbe, pravice in obveznosti izvajalcev, oseb, zavarovanih za dolgotrajno oskrbo, naloge Republike Slovenije in občin v zvezi z dolgotrajno oskrbo ter obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo in vire financiranja dolgotrajne oskrbe v Republiki Sloveniji ureja Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/2023 s sprem.; v nadaljevanju: ZDOsk-1). ZDOsk-1 je začel veljati 3. 8. 2023 (prvi odstavek 152. člena ZDOsk-1), nekatere njegove določbe pa so se začele uporabljati na kasnejše datume. ZDOsk-1 je bil dvakrat noveliran, pri čemer je zadnja novela – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 44/2025; v nadaljevanju: ZDOsk-1B) začela veljati 21. 6. 2025, kar je kasneje, kot je koncedent že začel postopek podelitve koncesije in sprejel odločitev o podelitvi koncesije, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o izbiri koncesionarja*« št. 016-6/2025-4202-K/1-11 z dne 17. 6. 2025, vendar pa pred potekom roka za uveljavljanje pravnega varstva, kot ga je koncedent navedel v pravnem pouku dokumenta »*Odločitev o izbiri koncesionarja*« št. 016-6/2025-4202-K/1-11 z dne 17. 6. 2025, hkrati pa tudi preden je vlagatelj vložil vlogo »*Zahtevek za revizijo*« z dne 30. 6. 2025.

Izvajalci dolgotrajne oskrbe v javni mreži so javni zavodi ter druge pravne osebe in samostojni podjetniki posamezniki, ki pridobijo koncesijo na podlagi javnega razpisa (prvi odstavek 59. člena ZDOsk-1). ZDOsk-1B ni vplival na to določbo.

Koncedent za opravljanje dolgotrajne oskrbe na domu je občina (7. točka 5. člena ZDOsk-1). ZDOsk-1B ni vplival na to določbo.

Koncesionar je izvajalec dolgotrajne oskrbe, ki v koncesijskem razmerju pridobi pravico, da opravlja javno službo dolgotrajne oskrbe v določenem obsegu in obliki ter na določenem območju v javni mreži (9. točka 5. člena ZDOsk-1). ZDOsk-1B ni vplival na to določbo.

Do uveljavitve ZDOsk-1B je 2. točka tretjega odstavka 6. člena ZDOsk-1 določala, da občina uresničuje svoje naloge na področju dolgotrajne oskrbe s tem, da ustanovi javni zavod za opravljanje dolgotrajne oskrbe na domu ali podeli koncesijo na podlagi javnega razpisa ali z javnim zavodom, katerega ustanovitelj je Republika Slovenija, sklene pogodbeno razmerje. Z uveljavitvijo ZDOsk-1B se je 2. točka tretjega odstavka 6. člena ZDOsk-1 spremenila tako, da občina uresničuje svoje naloge na področju dolgotrajne oskrbe s tem, da zagotavlja mrežo javne službe, tako da ustanovi javni zavod za opravljanje dolgotrajne oskrbe na domu ali podeli koncesijo na podlagi javnega razpisa ali z javnim zavodom, katerega ustanovitelj je Republika Slovenija ali druga občina, sklene pogodbeno razmerje. Tako ureditev ZDOsk-1 pred uveljavitvijo ZDOsk-1B kot po uveljavitvi ZDOsk-1B omogoča občini, da »*podeli koncesijo na podlagi javnega razpisa*«. Ugotavljanje, ali bi bilo treba pri reševanju zadeve upoštevati ZDOsk-1 brez ZDOsk-1B ali pa ZDOsk-1 z ZDOsk-1B, tako ni ključno, saj sprememba določbe ne vpliva na rešitev zadeve.

Za podelitev koncesije za opravljanje javne službe v dolgotrajno oskrbo nad mejno vrednostjo za objavo obvestila o koncesiji v Uradnem listu Evropske Unije, ki jo določa Evropska komisija, se skladno s tretjim odstavkom 75. člena ZDOsk-1, na katerega ni vplival ZDOsk-1B, uporabljajo določbe zakona, ki ureja nekatere koncesijske pogodbe (tj. Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah, Uradni list RS, št. 9/2019; v nadaljevanju: ZNKP). Mejna vrednost za objavo obvestila o koncesiji v Uradnem listu Evropske Unije v letu 2025 je tista, od katere je uporaba pravil prava Evropske unije o podelitvi koncesiji obvezna; tj. 5.538.000 eurov brez DDV [gl. 9. člen ZNKP v povezavi s prvim odstavkom 8. člena Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94 z dne 28. 3. 2014, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/23) in 1. členom Delegirane Uredbe Komisije (EU) 2023/2497 z dne 15. novembra 2023 o spremembi Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za koncesije (UL L z dne 16. 11. 2023; v nadaljevanju: Uredba 2023/2497)].

Za podelitev koncesije pod mejno vrednostjo iz tretjega odstavka 75. člena ZDOsk-1 (in torej pod 5.538.000 eurov brez DDV) se postopek izbire koncesionarja in sklenitev koncesijske pogodbe izvede v skladu z ZDOsk-1 (četrti odstavek 75. člena ZDOsk-1, na katerega ni vplival ZDOsk-1B).

Do uveljavitve ZDOsk-1B je peti odstavek 75. člena ZDOsk-1 določal, da se ne glede na četrti odstavek 75. člena ZDOsk-1 tudi za koncesije pod mejno vrednostjo iz tretjega odstavka 75. člena ZDOsk-1 uporabljajo določbe ZNKP, in sicer, med drugim, glede pravnega varstva. Z uveljavitvijo ZDOsk-1B se je ta določba v delu, ki se nanaša na pravno varstvo, spremenila, saj se po uveljavitvi ZDOsk-1B za pravno varstvo v postopku podelitve koncesije pod mejno vrednostjo iz tretjega odstavka 75. člena ZDOsk-1 uporabljajo določbe zakona, ki ureja javno-zasebno partnerstvo (tj. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu; Uradni list RS, št. 127/2006; v nadaljevanju: ZJZP). Ker je vprašanje pravnega varstva procesno vprašanje, v ZDOsk-1B pa ni med (prehodnimi) določbami take določbe, ki bi določala, da se pravno varstvo zagotavlja po ureditvi pred uveljavitvijo ZDOsk-1B, je treba zaključiti, da se za pravno varstvo za koncesije pod mejno vrednostjo iz tretjega odstavka 75. člena ZDOsk-1 uporabljajo, kot je to določeno z ZDOsk-1B, določbe ZJZP.

Na pravno varstvo se v ZJZP nanašajo členi 61, 62 in 63.

V treh odstavkih 61. člena ZJZP so določena pravila pravnega varstva v pritožbenem postopku. Državna revizijska komisija po nobenem izmed treh odstavkov 61. člena ZJZP ni pristojni organ za pravno varstvo v pritožbenem postopku v smislu 61. člena ZJZP, saj se noben odstavek 61. člena ZJZP ne nanaša nanjo ali njene pristojnosti (prim. tudi sklep Državne revizijske komisije št. 018-214/2016-8 z dne 30. 1. 2017).

V primeru, ko se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, se pravno varstvo zagotavlja v skladu z Zakonom o javnem naročanju

(obrazloženo obvestilo) in z »zakonom, ki ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil« (62. člen ZJZP). »Zakon, ki ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil« iz 62. člena ZJZP je od 3. 7. 2011 (87. člen ZPVPJN), ko je prenehal veljati Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/99 s sprem.) (gl. prvi odstavek 81. člena ZPVPJN v zvezi s 87. členom ZPVPJN), postal ZPVPJN (gl. tudi sklep Državne revizijske komisije št. 018-280/2014-13 z dne 2. 3. 2015). Čeprav 62. člen ZJZP izrecno ne določa pristojnega organa, temveč obseg pravnega varstva, je zaradi tolmačenja ureditve, na katero odkazuje s sklicevanjem na zakon, ki ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil, mogoče sklepati, da med drugim odkazuje tudi na ureditev iz prvega odstavka 60. člena ZPVPJN (gl. sklep Državne revizijske komisije št. 018-214/2016-8 z dne 30. 1. 2017; prim. tudi sklepa Državne revizijske komisije št. 018-040/2022-34 in 018-040/2022-35, oba z dne 12. 7. 2022). Državna revizijska komisija je torej pristojni organ za zagotavljanje pravnega varstva po 62. členu ZJZP.

Zoper dokončno odločbo o izbiri oziroma drug akt izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva, za katerega se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, je mogoče začeti upravni spor (63. člen ZJZP). V upravnem sporu odloča sodišče (prvi odstavek 157. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I s sprem.). Upravni spor je urejen z Zakonom o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/2006 s sprem.). Državna revizijska komisija tako ni pristojni organ za zagotavljanje pravnega varstva po 63. členu ZJZP (prim. tudi sklep Državne revizijske komisije št. 018-214/2016-8 z dne 30. 1. 2017; prim. tudi sklepa Državne revizijske komisije št. 018-040/2022-34 in 018-040/2022-35, oba z dne 12. 7. 2022).

Kot je razvidno iz 2. točke sklepa o začetku št. 014-0006/2025-4202-K/1-1 z dne 8. 5. 2025, je kot ocenjena vrednost koncesije brez DDV naveden znesek, ki je za pol nižji od 5.538.000 eurov brez DDV. Ta znesek je torej nižji od vrednosti iz 9. člena ZNKP v povezavi s prvim odstavkom 8. člena Direktive 2014/23/EU in 1. členom Uredbe 2023/2497. Da ocenjena vrednost koncesije ne dosega in toliko manj presega praga 5.538.000 eurov brez DDV, potrjuje tudi vlagatelj pri prigrisatvi stroškov v vlogi »*Zahtevek za revizijo*« z dne 30. 6. 2025 (str. 10), saj je pojasnil, kako in zakaj je ocenil vrednost koncesije na 2.136.400 eurov, kar je znesek, ki je še nižji od tistega, ki izhaja iz 2. točke sklepa o začetku št. 014-0006/2025-4202-K/1-1 z dne 8. 5. 2025.

Navedeno pomeni, da se za podelitev te koncesije ni mogoče opreti na tretji odstavek 75. člena ZDOsk-1. ZNKP se torej ne uporablja. To pa tudi pomeni, da se ne uporabi niti prvi odstavek 54. člena ZNKP, ki za pravno varstvo pri podelitvah koncesij nad vrednostnim pragom iz 9. člena ZNKP v povezavi s prvim odstavkom 8. člena Direktive 2014/23/EU in 1. členom Uredbe 2023/2497, napotuje na uporabo ZPVPJN in torej pristojnost Državne revizijske komisije.

Pravno varstvo pri podelitvi te koncesije bi se zagotavljalo po ZPVPJN in torej pred Državno revizijsko komisijo le še v primeru, če bi bilo mogoče zaključiti, da je podan primer iz 62. člena ZJZP (koncesija gradenj v smislu 79. člena ZJZP). Vendar predmet podelitve te koncesije niso gradnje, temveč storitve, in že zato tudi 62. člen ZJZP ni relevanten. Navedeno pomeni, da bi bil za pravno varstvo pri podelitvi te koncesije lahko relevanten bodisi 61. bodisi 63. člen ZJZP. Vendar Državni revizijski komisiji ni treba razjasnjevati, katera izmed teh pravnih podlag bi bila relevantna, saj je za rešitev te zadeve pred Državno revizijsko komisijo bistveno to, da se pravnega varstva ne zagotavlja po ZPVPJN in zato Državna revizijska komisija ni pristojni organ za zagotavljanje pravnega varstva pri podelitvi te koncesije.

Državna revizijska komisija je zato zaključila, da ni pristojni organ za zagotavljanje pravnega varstva pri podelitvi te koncesije. Na podani zaključek ni mogel vplivati šesti odstavek 81. člena ZDOsk-1, v katerega ni posegel ZDOsk-1B, in že od uveljavitve ZDOsk-1 določa, da odločitve o izbiri koncesionarja postane pravnomočna z dnem, ko zoper njo ni mogoče zahtevati pravnega varstva skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje. Čeprav se določba sklicuje na pravno varstvo, je treba ugotoviti, da ureja pravnomočnost odločitve o izbiri koncesionarja, ne ureja pa tega, kateri organ je pristojen za pravno varstvo, oziroma ni mogoče razbrati, da je Državna

revizijska komisija pristojna za odločanje o pravnem varstvu pri podelitvi koncesij tudi za primere izven ureditve iz prvega odstavka 54. člena ZNKP in 62. člena ZJZP.

Če Državna revizijska komisija sme skladno s tretjim odstavkom 31. člena ZPVPJN v povezavi s peto alineo prvega odstavka 31. člena ZPVPJN zavreči zahtevek za revizijo, ki ni dopusten, in torej lahko takrat, ko kot pristojni organ zavre pravno sredstvo, ki je zakonsko predvideno, da ga lahko upravičena oseba uveljavlja za zagotavljanja pravnega varstva po ZPVPJN, to toliko bolj pomeni, da lahko zavre pravno sredstvo, za katerega ne velja ureditev iz ZPVPJN, ker se pravno varstvo ne zagotavlja po ZPVPJN. Tako pravno sredstvo pred Državno revizijsko komisijo namreč ni dopustno. Državna revizijska komisija je zato vlogo »*Zahtevak za revizijo*« z dne 30. 6. 2025 upoštevajoč tretji odstavek 31. člena ZPVPJN zavrgla. Državna revizijska komisija zato ni mogla sprejeti vloge »*Zahtevak za revizijo*« z dne 30. 6. 2025 v (vsebinsko, meritorno) obravnavo in se opredeljevati do očitanih kršitev.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 1. točke izreka tega sklepa.

Državna revizijska komisija je zavrgla vlogo »*Zahtevak za revizijo*« z dne 30. 6. 2025, kar pomeni, da vlagatelj z njo pred Državno revizijsko komisijo ni uspel. Državna revizijska komisija je zato zavrnila vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 2. točke izreka tega sklepa.

**Pravni pouk:**

Zoper to odločitev ni dovoljen upravni spor po 39.a členu ZPVPJN.

Predsednik senata:  
Marko Medved, univ. dipl. prav.,  
član Državne revizijske komisije

**Vročiti (na portalu eRevizija):**

- koncedent,
- vlagatelj po pooblaščenju,
- izbrani ponudnik,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

**Vložiti:**

- v spis zadeve, tu.